

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

Covid-19-lag

Enligt en lagrådsremiss den 28 december 2020 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
3. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
4. lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet David Brandell, biträdd av ämnesråden Zandra Milton och Jan Stockhaus.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Remissens lagförslag

I lagrådsremissen föreslås en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I lagen finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, att bedriva fritids- eller kulturverksamhet, verksamhet på handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt att använda eller upplåta platser för privata sammankomster.

Som en yttersta åtgärd får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt meddela föreskrifter om att förbjuda eller stänga ner sådan verksamhet, användning eller upplåtelse som nämns ovan.

Länsstyrelsen föreslås i enskilda fall få besluta om de särskilda begränsningarna.

Härutöver föreslås även bestämmelser som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslås en möjlighet för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Det föreslås även ytterligare och korresponderande möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Dessutom föreslås vissa ändringar i ordningslagen.

Inledningsvis kan Lagrådet konstatera att det är fråga om lagförslag som möjliggör betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Härtill ska detta ske genom en långtgående delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och i vissa fall även en vidaredelegation till statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Beredningen av lagstiftningsärendet

I remissen anges att efter en period med förhållandevis låg smittspridning har antalet rapporterade fall av covid-19 ökat kraftigt under senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020. Det uttalas vidare att Sverige alltjämt befinner sig i en extraordinär situation och att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Det finns därför ett fortsatt behov av att säkerställa att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att bromsa smittspridningen av covid-19.

Förslagen har remitterats till ett stort antal remissinstanser den 9 december 2020 med en svarstid på två veckor, dvs. t.o.m. den 23 december. Efter fortsatt beredning i Regeringskansliet har regeringen den 28 december beslutat inhämta Lagrådets yttrande. Lagarna föreslås träda i kraft redan den 10 januari 2021.

De tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen (2004:168), som infördes den 18 april 2020 (SFS 2020:241), gav regeringen möjlighet att besluta om bl.a. föreskrifter om tillfällig nedstängning av vissa verksamheter och tillfälliga begränsningar för folksamlingar. Bemyndigandena motiverades med att räckvidden av de normgivningsbemyndiganden som finns i smittskyddslagen ansågs delvis oklar och att bemyndigandena i den situation som uppkommit till följd av spridningen av viruset framstod som otillräckliga. De

tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla den 30 juni 2020, utan att efterföljas av några andra bestämmelser med liknande innebörd och syfte.

Som framgått har tidsfristen för remissinstanserna varit mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Att tidsfristerna för att lämna synpunkter kraftigt förkortas under en kris kan ofta motiveras av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Sverige under den senaste tiden kan det accepteras att remisstiden varit mycket kort för att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande. Lagrådet godtar därför beredningen.

Enligt Lagrådets mening måste det emellertid stått klart redan när de tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla, att det även för tiden efter den 30 juni 2020 skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk i kraft så snart som möjligt och därmed ha beredskap för att hantera en eventuellt ökad smittspridning under hösten. De befintliga bemyndigandena hade befunnits otillräckliga. Mot denna bakgrund finner Lagrådet anledning att – i likhet med vad riksdagens konstitutionsutskott uttalat beträffande beredningen av lagförslag i krissituationer – erinra om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap (se bet. 2009/10:KU10 s. 77).

Allmänna synpunkter

Som ovan framgått motiveras förslagen med att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas, att smittläget snabbt kan förändras och att det därför finns behov av lagstiftning som ger det allmänna möjligheter att vidta snabba och adekvata åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

Lagrådet framhöll i sitt yttrande den 6 april 2020 avseende lagrådsremissen *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*, att räckvidden av de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19. Mot den bakgrunden var Lagrådets bedömning att det finns behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden. Lagrådet gör nu samma bedömning.

Lagstiftningen måste utformas på ett sådant sätt att det så långt möjligt kan förutses vilka åtgärder som kan bli aktuella. Det bör även finnas mekanismer som säkerställer att riksdagen kan kontrollera att de åtgärder som vidtas håller sig inom den normgivningsmakt som delegerats och att åtgärderna i enskilda fall inte blir för långtgående.

Lagrådet anser att de föreslagna möjligheterna till särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19 i huvudsak får anses vara tillräckligt väl avgränsade. Den analys som görs av bestämmelsernas förenlighet med regeringsformens och Europakonventionens regler om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godtas.

Förslagen innebär att normgivningskompetens delegeras till regeringen, statliga myndigheter på såväl nationell som regional nivå samt kommuner. Detta medför att det kan finnas en risk för att föreskrifter och beslut bestäms på flera olika nivåer, vilket kan leda till att det blir svårt att dels överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna, dels få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Lagrådet vill därför framhålla att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av

föreskrifter och beslut. Det skulle t.ex. kunna övervägas att en myndighet får ett generellt samordningsansvar (jfr 1 kap. 7 § smittskyddslagen).

Vidare måste lagstiftningen säkerställa att riksdagen kan utöva normgivningsmakten på ett tillfredsställande sätt. Förslagen innebär att det som ska underställas riksdagens prövning endast är regeringens yttersta åtgärder beträffande olika verksamheter (att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda, att handelsplatser ska hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas, att serveringsställen ska hållas stängda, att användning och upplåtelse av lokal eller område för privata sammankomster inom ramen för yrkesmässig verksamhet ska förbjudas) och regeringens föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

De normgivningsbemyndiganden som nu föreslås är mer detaljerade och avgränsade än de tidigare angivna tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Riksdagen har därför bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av lagen. Det kan diskuteras om underställningen borde omfatta fler situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider, vilka i det närmaste blir att jämställa med en nedstängning. Det är emellertid vanskligt att avgöra var gränsen i så fall borde dras. Det får även beaktas att det beroende på utvecklingen av pandemin måste finnas utrymme för snabba och flexibla åtgärder. Mot denna bakgrund och av de skäl som i övrigt framförs i remissen finner Lagrådet att den gjorda avgränsningen beträffande vilka föreskrifter som ska underställas riksdagen kan accepteras.

De föreskrifter som ska underställas riksdagen är av så ingripande natur att underställningsfristen inte bör vara så lång som två veckor. Lagrådet anser att underställning bör ske inom högst en vecka från det att föreskriften beslutades.

Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 föreslås upphöra att gälla vid utgången av september 2021. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen och vad som anförs i remissen om svårigheten att förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå, anser Lagrådet att den föreslagna giltighetstiden kan accepteras.

Förslaget till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

2 §

I bestämmelsen föreskrivs att lagen gäller utöver smittskyddslagen och ordningslagen.

Av remissen framgår att uttrycket "gäller utöver" ska förstås på så sätt att lagen har företräde framför de andra lagarna. I detta sammanhang anges även att smittskyddslagens ramverk bör behållas och att det inte finns anledning att föra över alla bestämmelser som kan ha betydelse för hantering av covid-19-pandemin till den nya lagen. Vid föredragningen har uppgetts att detta inte ska förstås på så sätt att smittskyddslagens alla regler är tillämpliga och därmed kompletterar den särskilda lagen när motsvarande bestämmelser saknas i den lagen.

Som exempel kan nämnas att det i kommentaren till 6 § sägs att de åtgärder som får beslutas bör utformas i enlighet med de allmänna

riktlinjerna för smittskyddet som anges i 1 kap. 4–6 §§ smittskyddslagen. Vid föredragningen har uppgetts att dessa bestämmelser bara omfattar smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av smittskyddslagen och alltså inte direkt gäller för de smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen. Någon rättslig koppling mellan smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen och de angivna bestämmelserna i smittskyddslagen finns således inte, utan hänvisningen får ses som en slags rekommendation. En konsekvens av detta torde vara att uttrycket ”smittskyddsåtgärder” i smittskyddslagen inte utan särskilt lagstöd omfattar åtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen.

Mot denna bakgrund anser Lagrådet att förhållandet mellan smittskyddslagens olika bestämmelser och den särskilda lagen måste ges en mer ingående beskrivning och förklaring.

5 §

Paragrafens första stycke innehåller en uppräkningslista i fem punkter av verksamheter och platser som kan bli föremål för särskilda begränsningar genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall. I uppräkningslistan ges exempel på vad som avses med vissa ord och uttryck i lagen. När det gäller platser för fritids- eller kulturverksamhet (punkt 2) och handelsplatser (punkt 3) framgår av författningskommentaren att det krävs att platsen är öppen för allmänheten. Detta krav bör av tydlighetsskäl föras in även i lagtexten.

7 §

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Enligt andra stycket får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. I författningskommentaren anges att detta är en yttersta åtgärd. Lagrådet anser att denna förutsättning för att föreskriften ska få meddelas uttryckligen bör framgå av lagtexten. Lagrådet föreslår därför att andra stycket får följande lydelse.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Motsvarande ändring bör göras i 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket och 11 § andra stycket.

11 §

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser platser för privata sammankomster.

Bestämmelsen omfattar bara den som i yrkesmässigt bedriven verksamhet bl.a. *upplåter* en lokal. Denna begränsning gör att det finns risk för att föreskrifterna skulle kunna kringgåas av den verkliga verksamhetsutövaren genom att lokalen eller området upplåts i ett eller flera led till någon som inte anses bedriva verksamhet yrkesmässigt och som i sin tur upplåter lokalen eller området för en

tillställning. Denna risk bör kunna motverkas genom att det anges att även indirekta upplåtelser omfattas av bestämmelsen.

Vidare synes bestämmelsen, genom att den endast omfattar en lokal eller ett område, inte omfatta den som använder eller upplåter t.ex. en buss eller en båt för en fest. Även i detta hänseende finns det således en risk för att bestämmelsen kan kringgås. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen också ska tillämpas i fråga om "ett utrymme" som används eller upplåts. Motsvarande tillägg bör göras i 18 §. Med anledning av det sagda föreslår Lagrådet att första stycket första meningen får följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst.

Lagrrådet vill därutöver framhålla att det framstår som oklart vad "tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst" omfattar. I remissen anges att det krävs att det är fråga om ett socialt arrangemang som är en del av en enskild persons umgängesliv. Som exempel framhålls fester av olika slag. Däremot anges det uttryckligen att begreppet inte omfattar t.ex. föredrag eller spelturneringar. (Se s. 45 och 97.) Lagrådet ifrågasätter om en allmänspråklig tolkning av begreppet kan ges en så begränsad innebörd. Denna fråga bör därför bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen.

15 §

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av vissa föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen.

Som framgår under avsnittet "Allmänna synpunkter" anser Lagrådet att underställning bör ske inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

24 §

Av paragrafen följer att den som bryter mot ett förbud mot att samlas i ett sällskap av viss storlek eller ett förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser kan dömas till penningböter. Det är fråga om förbud som rör användningen av platser dit allmänheten har tillträde. I författningskommentaren uttalas att det inte är en förutsättning för straffansvar att den som bryter mot ett förbud känner till att gärningen är otillåten. En utgångspunkt för detta uttalande får anses vara att en enskild har haft rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. Det finns därför anledning att understryka vikten av att förbuden offentliggörs på ett tydligt sätt och i rimlig tid innan de börjar gälla, något som också har framhållits av flera remissinstanser.

Förslaget till lag om ändring i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

12 §

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av föreskrifter om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av lagen.

Som framgår under avsnittet "Allmänna synpunkter" anser Lagrådet att underställning bör ske inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.